

XVII CONVEGNO ANNUALE
DELL' ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
DI DIRITTO COMMERCIALE "ORIZZONTI DEL DIRITTO COMMERCIALE"
**"IL DIRITTO COMMERCIALE NELLA PROSPETTIVA EUROPEA:
FRA OVERREGULATION E DEREGULATION, NORME IMPERATIVE ED
AUTONOMIA PRIVATA, ARMONIZZAZIONE E FLESSIBILITÀ"**
Roma, 27-28 febbraio 2026

ANTONIO CAPIZZI
PROFESSORE ASSOCIATO - SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

A trent'anni dalla l. 108/96: tra norme imperative, fallimenti del mercato e la necessità un'armonizzazione europea della disciplina degli *Interest Rate Ceilings*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il problema degli IRC. - 3. L'adozione della l. 108/1996. - 4. Trent'anni di applicazione della l. 108/1996: un bilancio tutt'altro che positivo. - 5. Rassegna di diritto comparato sugli IRC. - 6. Le critiche alla l. 108/96. - 7. La mancata armonizzazione degli IRC a livello europeo. - 8. Riepilogo.

1. Introduzione

Il 7 marzo 2026 ricorrerà il trentennale dell'emanazione della l. 108/1996, che ha profondamente innovato le norme dell'ordinamento italiano in tema di usura. La legge anti-usura, come noto, ha abbandonato l'impostazione soggettivistica fatta propria dall'art. 644 c.p. nella sua formulazione originaria, per approdare a un approccio oggettivo, tutto fondato sulla rilevazione di un Tasso Effettivo Globale Medio per categorie di operazioni stabilite con decreto ministeriale rilevato trimestralmente maggiorato di uno spread, il cui superamento comporta sempre e in ogni caso il ricorrere della fattispecie usuraria, a prescindere dalla qualifica del prenditore di credito e anche nell'ipotesi di contratti stipulati con banche o intermediari finanziari, con conseguente nullità della clausola sugli interessi ai sensi dell'art. 1815, 2° comma, c.c.

La legge sull'usura, è noto a tutti, ha provocato un contenzioso a dir poco imponente. Basti pensare che da una ricerca sul C.E.D. della

Cassazione *italgiure.giustizia.it* sono collegate al riferimento normativo l. 108/1996 ben 324 pronunce e 84 massime, mentre il lemma “interessi usurari” restituisce, a partire dal 1999, 617 pronunce e 36 massime. Del pari, una ricerca secondo i lemmi “usura” e “banca” effettuata sulla Banca Dati di Merito del Ministero della Giustizia, che raccoglie solo i provvedimenti depositati dal 2016 in poi, restituisce ben 66.267 risultati.

Anche la letteratura che si è occupata delle numerose questioni applicative di dettaglio sollevate da quest’importante riforma è vastissima, quasi alluvionale. Ciò nonostante, solo sporadicamente si registrano riflessioni volte ad interrogarsi sulla opportunità, in una prospettiva di politica del diritto, di leggi come la 108/96 che, prescindendo da ogni e qualsiasi considerazione sulla qualità sia del prenditore di credito (consumatore o professionista) sia dell’erogatore (banca, intermediario finanziario o soggetto non autorizzato), stabiliscano un tetto massimo agli interessi che le parti possono convenire (*Interest Rate Ceilings*, o IRC).

Al contrario, il fatto che, con scelta che parrebbe una vera e propria eccezione nel novero delle economie capitalistiche avanzata, il legislatore italiano del 1996 abbia scelto di fissare un IRC valido per ogni e qualsiasi contratto di credito è circostanza che viene quasi sempre data assolutamente per pacifica.

Con il presente lavoro, nella consapevolezza della soggettività dei giudizi circa la opportunità degli IRC, si intende porre in luce la singolarità della soluzione prescelta dal legislatore italiano, peraltro all’esito di un processo legislativo ben poco meditato. Si intende inoltre dimostrare che la l. 108/96, lungi dal costituire il risultato di una coerente operazione di politica del diritto volta a regolare il mercato del credito, è stata invece il frutto di un non efficace tentativo di rispondere a un problema reale, ma contingente, emerso nella contingente situazione monetaria che si venne a creare negli anni ’90 in Italia, durante il tormentato processo di adesione all’Unione Economica e Monetaria Europea.

2. *Il problema degli IRC: sintesi del dibattito.*

Il dibattito favorevole all’introduzione di IRC ha radici antiche e, per rimanere all’età moderna, vede contrapposte opinioni accesamente

favorevoli e contrarie, addirittura sin dalle opere di Adam Smith¹ e Jeremy Bentham², trovando significativi riscontri anche nell'età contemporanea.

Le ragioni addotte a favore degli IRC sono, tipicamente: la protezione del debitore, specie se consumatore, da spirali di sovraindebitamento; la correzione di fallimenti di mercato, da ultimo particolarmente evidenti nella grande crisi finanziaria del 2007-09 e, ancor più di recente, durante la pandemia COVID-19, causati dalle note problematiche di trasparenza dei meccanismi di pricing del credito, asimmetria informativa banca-cliente e dalla *financial illiteracy* di quest'ultimo, soprattutto se consumatore o PMI, e scarsa concorrenza del mercato (specie su erogazioni di importo contenuto); non ultime, una specifica percezione dell'ordine pubblico, causata da concezioni socio-economiche, secondo le quali non è ammissibile un prezzo del credito elevato, e quindi usurario. Si badi bene, tutte queste ragioni sono perlopiù volte a proteggere i soggetti deboli, quali i consumatori e, tutt'al più, le PMI da tassi di interesse eccessivi, mentre non si riscontrano nella letteratura economica posizioni a favore di imposizioni generalizzate di un IRC, quale invece è quella adottata dalla l. 108/96.

Altrettanto classiche sono le ragioni contrarie all'imposizione di IRC, che: impedirebbero di erogare il credito a soggetti dotati di merito creditizio basso, con conseguente spostamento del credito in favore dei soggetti più solvibili e esclusione dal finanziamento dei soggetti più fragili; indurrebbero gli erogatori ad allocare il costo del credito su altre voci, con fiorire di commissioni e penali più o meno occulte e conseguente necessità di intervento di riqualificazione giudiziale, spesso all'esito di processi alquanto convoluti (la vicenda italiana della Commissione di Massimo Scoperto è emblematica); migrazione del mercato del credito nei confronti dei soggetti più deboli verso canali informali, non regolati, o addirittura criminali³.

¹ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Strahan-Cadell, London, 1776 (v. la traduzione a cura di A. e T. Biagiotti, UTET, Torino, 1975).

² J. BENTHAM, *Defence of usury. Shewing the Impolicy of the Present Legal Restraints on the Terms of Pecuniary Bargains; in Letters to a Friend. To which is added a Letter to Adam Smith, Esq. LL.D.*, T Payne & Sons, London, 1787 (v. la prima traduzione italiana, a cura di N. Buccilli e M. Guidi, Liberilibri, Macerata, 1996).

³ C.G. COTTARELLI et al., *Monetary Policy through Ceilings on Bank Lending*, in *Econ. Pol.*, 1986, 673-710; B. HELMS-X. REILLE, *Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far*, CGAP Occasional Paper no. 9/2004, disponibile su <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-Interest-Rate-Ceilings-and-Microfinance-The-Story-So-Far-Sep-2004.pdf>; S. M.

3. L'adozione della l. 108/1996

All'inizio degli anni Novanta l'Italia conobbe un brusco aumento dei tassi di interesse durante la crisi valutaria del 1992, quando la lira fu costretta a uscire dal Sistema Monetario Europeo e la Banca d'Italia innalzò i tassi ufficiali a livelli senza precedenti. Solo negli anni successivi, con l'avvio del processo di convergenza di Maastricht, i tassi di interesse iniziarono a diminuire molto rapidamente. Questa inversione di tendenza generò in Italia una situazione socialmente insostenibile. Quasi tutti i contratti di mutuo dell'epoca erano a tasso fisso, sicché i mutuatari che avevano stipulato i contratti pochi anni prima, ai tassi massimi, si trovarono improvvisamente vincolati a obbligazioni molto più onerose rispetto a quelle disponibili nel mercato successivo alla c.d. "convergenza".

Tuttavia, il diritto italiano non offriva rimedi di mercato per correggere tale distorsione. Non erano riconosciuti né la portabilità del contratto né un efficace diritto di estinzione anticipata. Al contrario, si applicava a tutti i mutui, anche se stipulati da consumatori, la disciplina dell'art. 1816 c.c., in base al quale nell'ipotesi di mutuo oneroso il termine di restituzione convenuto si presume stabilito nell'interesse di entrambe le parti, creditore e debitore⁴. Ne conseguiva che, in assenza di specifiche clausole contrattuali o di successivi interventi normativi – come quelli introdotti solo in seguito dalla direttiva sul credito ai consumatori (peraltro limitati ai soli contratti con i consumatori) – qualunque debitore, consumatore o professionista, che intendesse estinguere anticipatamente il finanziamento doveva corrispondere non solo il capitale, ma anche tutti gli interessi futuri fino alla scadenza, senza diritto alla restituzione se non nei ristretti limiti dell'*interusurium* (art. 1185, comma 2, c.c.), vale a dire dell'arricchimento senza causa consistente nella differenza tra il valore attuale dell'adempimento anticipato e il valore dell'adempimento a scadenza⁵.

MAIMBO-C. A. H. GALLEGOS, *Interest Rate Caps around the World: Still Popular, but a Blunt Instrument*, World Bank Policy Research Working Paper no. 7070/2014, disponibile su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2513126.

⁴ V., con ricchi riferimenti, M.F. CAMPAGNA, *Il credito strutturato. Rischio e autonomia privata nei contratti di credito*, Giuffrè, Milano, 2020, 333 ss.

⁵ Sia permesso il richiamo a A. CAPIZZI, *La Corte Costituzionale e la vicenda "Lexitor": una decisione a favore dell'integrazione europea?*, nota critica a Corte Cost. 22 dicembre 2022, n. 263, in *Giur. cost.*, 2022, 2915 ss. Nello stesso senso D. ACHILLE, *Estinzione anticipata del credito al consumo e "giusta" determinazione dei costi rimborsabili dopo la Corte Costituzionale*, in

In questo contesto giuridico ed economico, a fronte dell'improvvisa caduta dei tassi d'interesse il legislatore italiano, invece di riformare la disciplina contrattuale per consentire soluzioni più flessibili – come l'estinzione anticipata o la portabilità, introdotte solo negli anni Duemila con l'attuazione delle direttive sul credito ai consumatori e con i cosiddetti "decreti Bersani" di liberalizzazione – scelse la scorciatoia di imporre un tetto legale ai tassi di interesse.

La scelta fu invero frutto di un processo legislativo alquanto confuso e superficiale, nel corso del quale si insisté ripetutamente sul fatto che scopo della l. 108/96 era solo quello di combattere il fenomeno dell'usura criminale, senza mai nemmeno porsi il problema di come la usura così "oggettivizzata", nella sua così ampia latitudine applicativa, avrebbe impattato sul legittimo mercato del credito bancario⁶.

Inoltre, di fronte al noto intervento della Cassazione che statuí l'applicazione retroattiva della disciplina della l. 108/1996 (c.d. usura sopravvenuta)⁷, il legislatore reagì con il noto d.l. 394/00, il cui impianto fu

Jus civile, 2022, 1423 ss., in part. 1433-1434 e riferimenti alla nt. 39 e già F. MEZZANOTTE, *Il rimborso anticipato nei contratti di credito immobiliare ai consumatori*, in *N. leggi civ. comm.*, 2020, 65 ss., in part. 74. È invero da richiamare l'autorevole opposta opinione espressa al riguardo da E. SIMONETTO, *I contratti di credito*, Padova 1953, 434 ss., in part. 441 ss., che, applicando la sua nota teoria che pone a base dei contratti di credito l'effetto di «differimento» che ad essi consegue e esplicitando sino alle sue conseguenze un ragionamento che si rinviene, non con tale franchezza, in numerosi ragionamenti odierni, ritenne «eccessiva» la soluzione prospettata nel testo, e tradizionalmente avallata, per cui il debitore è tenuto a pagare tutti gli interessi sino alla scadenza a titolo di danno subito dal creditore per la risoluzione unilaterale del rapporto conseguente all'adempimento anticipato, prospettò la necessità di detrarre da tale importo un certo ammontare, poi variamente indicato come un saggio "normale" di interesse fisso per usi alternativi del denaro, giacché altrimenti il creditore avrebbe riscolto «le usure due volte: dal debitore a titolo di danni, da un eventuale nuovo debitore a titolo di corrispettivo». Con M.F. CAMPAGNA, *Il credito strutturato*, cit., 335 nt. 277 riteniamo, sintetizzando il pensiero dell'A., che l'appena esposta opinione si risolva, a ben vedere, in un mero argomento *ab inconvenienti*, peraltro più ipotetico che reale, stante la normale previsione di clausole sull'estinzione anticipata in qualsiasi contratto di mutuo derogatorie degli artt. 1816 e 1185 c.c., che comunque non riesce a dar compiuto conto, di là dal dichiarato intento equitativo che l'anima, di come si realizzerebbe la modificazione del rapporto obbligatorio.

⁶ V. già E. QUADRI, *Usura e legislazione civile*, in *Corr. giur.*, 1999, 891 ss. e, più di recente, l'analitica ricostruzione dei lavori parlamentari fornita da A. DALMARTELLO, *Il controllo sull'usura oggettiva nel mercato bancario del credito e gli interessi moratori*, in *Riv. dir. banc.*, 2020, 145 ss., in part. 148 nt. 12.

⁷ Cass. 17 novembre 2000, n. 14899, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2000, II, 621 ss., con nota ... di A.A. DOLMETTA, *Le prime sentenze della Cassazione civile in materia di usura ex lege n. 108/1996*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 3099 ss., con nota ... di F. DI MARZIO, *Il trattamento dell'usura sopravvenuta tra validità, illiceità e inefficacia della clausola interessi*, in *Giur. it.*, 2001, 678 ss.,

in buona sostanza confermato dalla Corte Costituzionale⁸, il cui art. 1, 2° comma, «in considerazione dell'eccezionale caduta dei tassi di interesse verificatasi in Europa e in Italia», prevedeva, a fronte di un'inapplicabilità retroattiva della l. 108/96, una sostituzione del tasso d'interesse secondo un tasso di sostituzione previsto dal medesimo decreto.

Il combinato disposto della l. 108/96 e del d.l. 394/00 emerse così come una forma di controllo dei prezzi⁹, sganciata dalle dinamiche di mercato.

4. Trent'anni di applicazione della l. 108/96: un bilancio tutt'altro che positivo

La l. 108/96, inoltre, ha determinato il fiorire dell'imponente contenzioso cui si accennava in premessa, che si è protratto per decenni, approdando a pronunce di legittimità solo in tempi recenti, così producendo una notevolissima incertezza applicativa¹⁰.

I temi sono talmente tanto noti da permettere una loro mera enunciazione. In primo luogo, la già menzionata questione della "usura sopravvenuta", ossia se dovesse essere considerato usurario un mutuo stipulato prima dell'entrata in vigore della l. 108/96 o, se concluso successivamente, il cui tasso d'interesse in corso di rapporto superasse la soglia a causa di una diminuzione dei tassi di mercato. Fino a tempi molto recenti, ossia fino alla nota decisione a Sezioni Unite del 2017 che ha escluso la possibilità di predicare la rilevanza dell'usura sopravvenuta¹¹, la

con nota ... di A. TUCCI, *Usura e autonomia privata nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *Foro it.*, 2001, I, 918 ss., con nota ... di E. SCODITTI, *Mutui a tasso fisso: inserzione automatica di clausole o integrazione giudiziale del contratto?*.

⁸ Corte Cost. 25 febbraio 2002, n. 29, in *Giur. cost.*, 2002, 194 ss., con nota critica di G. OPPO, *Gli interessi usurari tra Costituzione, leggi e mercato*.

⁹ V., con diverse valutazioni rispetto a tale oggettiva e condivisa constatazione, G. D'AMICO, *Interessi usurari e contratti bancari*, in ID. (a cura di), *Gli interessi usurari. Quattro voci su un tema controverso*, Giappichelli, Torino, 2015, 2 ss.; A. GENTILI, *I contratti usurari: tipologie e rimedi*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, I, 356 ss.; G. OPPO, *Lo «squilibrio» contrattuale tra diritto civile e diritto penale*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, 535 ss.; E. QUADRI, *La nuova legge sull'usura: profili civilistici*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, 64 ss.; ID., *Usura* (ad vocem), in *Enc. Giur.*, XXXVII, Roma, 1999, 3; ID., *Usura e legislazione*, cit., 891.

¹⁰ La constatazione della notevole incertezza causata dall'intervento riformatore del 1996 è comune in dottrina, v. A. DALMARTELLO, *Il controllo*, cit., 148; G. D'AMICO, *'Principio di simmetria' e legge antiusura*, in *Contratti*, 2017, 501 ss.

¹¹ Cass. SS.UU 19 ottobre 2017, n. 24675, in *Foro it.*, 2017, I, 3274 ss., con nota ... di G. CARRIERO, *Usura sopravvenuta. C'era una volta?*, e ... di G. LA ROCCA, *Usura sopravvenuta e "sana e prudente gestione" della banca: le sezioni unite impongono di rimeditare la legge sull'usura a venti anni dall'entrata in vigore*, in *Corr. giur.*, 2017, 1484 ss., con nota ... di S. PAGLIANTINI,

giurisprudenza italiana su questo aspetto ha mostrato profonde divergenze su questo punto, con grave danno per la certezza del diritto, per di più considerando che con successiva, seppur isolata, pronuncia del 2023 la stessa Cassazione ha considerato contrario a buona fede la pretesa della banca di riscuotere interessi divenuti usurari nel corso del rapporto¹².

In secondo luogo, il calcolo del “Tasso Effettivo Globale” (TEG) – il tasso effettivo complessivo utilizzato per verificare il rispetto delle soglie antiusura – si è rivelato, ancora oggi, altrettanto controverso. Le pronunce sono talmente tanto numerose da consigliare in questa sede di non avventurarsi in una loro sia pur sommaria rassegna, ma basti ricordare la tormentata vicenda relativa al computo della c.d. Commissione di Massimo Scoperto¹³ quale esempio di evoluzione tutt’altro che lineare del diritto bancario sul punto, con tutti gli incentivi che ne conseguono a strategie processuali opportunistiche, propiziate dal fatto che un rilevante numero dei (troppi) avvocati italiani fa del contenzioso bancario la propria unica fonte di reddito. Senza contare le difficoltà legate alla costruzione di categorie giuridiche (“*legal buckets*”) che tengano conto delle diverse prassi di mercato e delle aree geografiche, nonché delle garanzie statali previste in situazioni eccezionali (ad esempio durante la pandemia da Covid-19).

In terzo luogo, anche l’inclusione degli interessi di mora nella valutazione dell’usurarietà è stata a lungo oggetto di dibattito. Mentre alcuni giudici di merito tendevano a escluderli, solo nel 2020 la Cassazione ha chiarito che anche gli interessi di mora devono essere considerati, seppur all’esito di una soluzione alquanto discutibile, e che, qualora risultino usurari, è nulla soltanto la clausola relativa, restando invece validi gli interessi corrispettivi¹⁴.

L’usurarietà sopravvenuta ed il canone delle SS.UU: ultimo atto?, e ... di G. GUIZZI, *Le Sezioni Unite e il de profundis per l’usura sopravvenuta*.

¹² Cass. 28 settembre 2023, n. 27545, in *Foro it.*, 2023, I, 3464 ss., con nota critica di C. ROMANO, *Usura sopravvenuta: non è come sembrava*.

¹³ Cass. SS.UU 20 giugno 2018, n. 16303, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2018, II, 659 ss. con nota ... di U. SALANITRO, *Dal rigetto dell’usura sopravvenuta all’affermazione del principio di simmetria: la strategia delle Sezioni Unite*.

¹⁴ Cass. SS.UU. 18 settembre 2020, n. 19597, in *Corr. giur.*, 2020, 1305 ss., con nota ... di G. GUIZZI, *Usura e interessi di mora: e quindi uscimmo a riveder le stelle?*, in *Giur. comm.*, 2021, II, 1252 ss., con nota ... di V. ANTONINI, *Interessi moratori usurari e tutela del soggetto finanziato*, in *Giur. it.*, 2021, 564 ss., con nota ... di A. BARENGHI, *Mora usuraria e interessi corrispettivi: le Sezioni unite disinnescano il contenzioso*.

Nel loro complesso, tali controversie mostrano come un regime rigido di controllo dei prezzi favorisca frammentazione, arbitrarietà giudiziaria e incertezza tanto per i finanziatori quanto per i debitori, compromettendo la certezza del diritto tanto e quanto un sistema basato su criteri soggettivistici di approfittamento.

Alla luce del quadro tutt'altro che positivo ed incoraggiante di questo primo trentennio di applicazione della l. 108/96 è allora a giudizio di chi scrive quantomai necessario soffermarsi senza preconcetti sul vivo dibattito che, a livello internazionale, si è sviluppato sulla desiderabilità degli IRC.

5. Rassegna di diritto comparato sugli IRC

Questo dibattito ha comportato a livello comparato reazioni alquanto disparate¹⁵, seppur potendosi affermare che l'imposizione di tetti massimi generalizzati sia misura che, seppur in tempi passati alquanto diffusa, è oramai del tutto recessiva. Secondo un recente studio, il peso degli IRC ha pesato per oltre il 5% del GDP globale dal XIV sec. sino alla fine del XIX sec., per poi diminuire notevolmente a partire dall'inizio del XX sec.¹⁶

L'ordinamento italiano, con soluzione a quanto consta quasi del tutto eccezionale a livello di economie capitalistiche avanzate, ha imposto un IRC generale, applicabile anche alle banche. Altri, al pari di quello italiano prima del 1996, prevedono specifiche norme penali a fattispecie aperta. Altri ordinamenti, ad esempio quello francese cui spesso si afferma impropriamente che si sarebbe ispirato il legislatore italiano, prevedono invece un IRC mirato per rapporti ove il rischio di spirale da sovraindebitamento è più alto (credito ai consumatori, microcredito, credito *payday* o *revolving*), lasciando più libertà su mutui e credito "prime" o nei confronti di imprese¹⁷. Altri ancora non prevedono un IRC, regolando il

¹⁵ V., seppur oramai aggiornato al 2010, lo studio commissionato dalla Commissione Europea di U. REIFNER ET AL., *Study on interest rate restrictions in the EU*, disponibile al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46a336d0-18a0-4b46-8262-74f0e0f47eb3>

¹⁶ P. SCHMELZING, *Eight centuries of global real interest rates, R-G, and the 'suprasecular' decline, 1311-2018, appendix to Bank of England Staff Working Paper no. 845/20*, disponibile su <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2020/eight-centuries-of-global-real-interest-rates-r-g-and-the-suprasecular-decline-1311-2018-appendix>, 9-10.

¹⁷ Il modello francese agli artt. L314-6 del *Code de la consommation* prevede un IRC calcolato su un tasso effettivo medio, la cui rilevazione periodica è affidata alla *Banque de France*, maggiorato di uno spread di 1/3. L'art. L314-9 limita l'applicabile di tale IRC ai soli consumatori, escludendo che essa si applichi ai prestiti accordati a professionisti ed imprese.

fenomeno tramite incisive regole di trasparenza e di condotta degli erogatori di credito, con poteri di enforcement delle autorità di regolazione. Negli USA, infine, a fronte di un mosaico di IRC a livello statale si è innestata una esenzione per le banche nazionali che operano a livello interstatale, con evoluzione di significativo interesse per il diritto europeo e le sue possibili future traiettorie di sviluppo.

6. Critiche alla l. 108/96

Il quadro comparato appena fornito, dal quale emerge la assoluta eccentricità della scelta compiuta dal legislatore italiano, induce, sia pur nella consapevolezza della soggettività delle opinioni esprimibili sulla desiderabilità degli IRC, a prendere posizione in senso fortemente critic nei confronti della l. 108/96, se non altro al fine di stimolare un dibattito che, come invece si accennava in premessa, sempre del tutto dormiente.

La l. 108/96 fu esplicitamente giustificata come uno strumento di contrasto alla criminalità organizzata, in particolare all'odioso fenomeno dell'usura di tipo mafioso. Criminalizzando la concessione di prestiti a tassi superiori alle soglie legali, la legge mirava a isolare i finanziatori illeciti e a proteggere i debitori vulnerabili. Tuttavia, nella prassi, la combinazione di sanzioni penali e di soglie rigide ha inciso in modo sproporzionato sui rapporti bancari ordinari, rivelandosi al contempo largamente inefficace nei confronti della vera usura criminale, considerando che le condanne per il delitto di cui all'art. 644 c.p. sono davvero pochissime¹⁸. Questo esito mette in luce i limiti più generali dell'impiego di strumenti di "law and order" per problemi che sono essenzialmente di natura di mercato. Invece di ridurre l'usura criminale, la legge ha generato incertezza nelle transazioni finanziarie lecite, mostrando un disallineamento tra obiettivi di politica criminale e regolazione economica.

Fissando soglie obbligatorie sulla base dei tassi di interesse medi per diverse categorie di operazioni, la l. 108/96 ha consolidato un sistema di tetti rigidi che produce una notevole distorsione del mercato del credito, soprattutto in circostanze eccezionali. Poiché il tasso soglia italiano (IRC), analogamente a quello francese (che tuttavia si applica solo ai consumatori),

¹⁸ Nell'ordine di circa 200 denunce l'anno, come emerge dai dati riportati nella *Deliberazione 27 giugno 2022, n. 15/2022/G della Sezione Centrale di Controllo della Corte dei Conti, La prevenzione del fenomeno dell'usura*, disponibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=e4f60bc9-0eb1-436f-b283-754c31f16669>, 48 ss.

è calcolato sulla base dei tassi medi del trimestre precedente, nei periodi di rapido aumento dei tassi di mercato il tetto si adegua con ritardo. Di conseguenza, esso diventa più vincolante proprio quando il credito è sistemicamente più costoso, producendo un effetto paradossale: l'accesso al credito viene compresso esattamente nel momento in cui sarebbe maggiormente necessario. Non è allora un caso se proprio in Francia nell'ipotesi di variazioni eccezionali dei tassi d'interesse l'art. L314-8 del Code de la consommation permette al Ministro dell'Economia, su proposta della Banque de France, di adottare, per un periodo non superiore a otto trimestri consecutivi, misure transitorie di deroga all'IRC stabilito dall'art. L314-6.

Inoltre, se combinati con le regole prudenziali di adeguatezza patrimoniale previste dal quadro di Basilea, gli IRC finiscono per escludere sistematicamente i prenditori ad alto rischio dai mercati del credito legittimi. In tal modo, una legge concepita per proteggere i soggetti "più deboli" ha contribuito all'esclusione finanziaria, aggravando proprio quei problemi sociali che intendeva risolvere. Come già osservato dalla dottrina italiana, l'analogia con gli storici decreti che tentarono di calmierare il prezzo del pane a Milano illustra il paradosso per cui i tetti regolatori rischiano di danneggiare esattamente coloro che dovrebbero tutelare.

La soluzione italiana risulta inoltre particolarmente penalizzante per le PMI, per le start-up ad alto rischio e alto rendimento e per le imprese in difficoltà, che normalmente sopportano costi di finanziamento più elevati in ragione del loro profilo di rischio. Il tetto, tuttavia, limita la capacità dei finanziatori di praticare una tariffazione differenziata che rifletta adeguatamente tale rischio.

Infine, sotto il profilo della concorrenza e della struttura del mercato, un IRC rigido tende a favorire gli operatori *incumbent* a discapito dei nuovi entranti. La logica di fondo è semplice: gli operatori con costi di raccolta e operativi più bassi sono meglio posizionati per rimanere al di sotto del tetto, mentre i soggetti che operano secondo modelli di business innovativi – spesso caratterizzati da costi iniziali più elevati – rischiano di essere esclusi. In questo senso, l'IRC italiano rischia di funzionare come una barriera all'ingresso, riducendo la pressione concorrenziale e potenzialmente rallentando l'innovazione nei mercati del credito, con implicazioni di lungo periodo sia per l'efficienza sia per l'inclusione finanziaria.

7. La mancata armonizzazione degli IRC a livello europeo

Per quanto riguarda l'EU, e in particolare il diritto unionale sul credito al consumo, l'esistenza di diverse posizioni assunte dagli Stati membri riguardo agli IRC è stato elemento determinante rispetto alle scelte di armonizzazione non completa compiute dalla Commissione Europea sin dalla prima versione della direttiva del 1987¹⁹. Nella relazione sull'applicazione della prima direttiva dell'11 maggio 1995²⁰ la Commissione, dopo aver preso posizione contro la desiderabilità in via di principio degli IRC, osservava che, nonostante la presenza in alcuni Stati di IRC, in un mercato che si avviava ad avere una moneta unica era opportuno che tale disciplina fosse integrata a livello comunitario. Sin dal 1995 era quindi chiara alla Commissione la necessità di pervenire ad un'armonizzazione degli IRC, quantomeno per il credito al consumo, che però non è ad oggi stato possibile ottenere.

Il diritto europeo ha quindi costruito un equivalente funzionale degli IRC, tutto centrato sull'obbligo di esprimere un TAEG come metrica centrale di paragone, sulla sempre maggiore analiticità del controllo del merito creditizio, sul divieto di pratiche specifiche (roll-over abusivi, costi opachi, marketing aggressivo) e su rimedi ex post, spesso affidate all'autorità di controllo, oltre che al private enforcement.

La recente direttiva (UE) 2023/2225 ha confermato quest'impostazione, limitandosi all'art. 31 a prescrivere, secondo un modello di armonizzazione secondo obiettivi, un obbligo per gli Stati membri di adottare "misure efficaci" contro interessi eccessivi, costi totali sproporzionati e pratiche predatorie.

La difficoltà di un'armonizzazione su questo campo emerge da una rapida consultazione dei dati statistici forniti dalla BCE²¹ che mostrano una tuttora attuale sensibilissima differenza tra i tassi d'interesse del credito al consumo tra i paesi dell'area Euro. Tale differenza, in presenza oramai da svariati decenni di un unico tasso ufficiale di sconto stabilito dalla Banca Centrale, non può che dipendere da caratteristiche proprie di ciascun ecosistema economico-normativo in termini, ad esempio, di efficienza del

¹⁹ Direttiva 87/102/CEE. Da ultimo v. la *Guidance Note* del 20 dicembre 2022 redatta dall'*Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics della BIS, Interest rate policy and anti-usury regulations*, disponibile su https://www.bis.org/ifc/interest_rate_policy.pdf.

²⁰ Relazione sull'applicazione della Direttiva 87/102/CEE, COM(95) 117 def.

²¹ Disponibile su <https://sdw.ecb.europa.eu>.

sistema giudiziario, di tassi di insolvenza e, soprattutto, della presenza di eventuali IRC.

La persistenza di regimi nazionali divergenti nell'UE crea evidenti opportunità di arbitraggio regolamentare. I finanziatori possono essere indotti a strutturare le proprie operazioni in giurisdizioni caratterizzate da regimi più flessibili, evitando invece quelle con IRC rigidi, come l'Italia. Ciò compromette la parità delle condizioni concorrenziali nel mercato interno e scoraggia l'attività creditizia transfrontaliera.

In tale contesto, il modello italiano, incentrato su un IRC di notevole rigidità, appare sempre più in contrasto con la filosofia regolatoria europea, che privilegia trasparenza, comparabilità e obblighi di informazione. Tale divergenza non è meramente tecnica: essa solleva questioni fondamentali sulla coerenza delle strategie di tutela dei consumatori tra gli Stati membri e sulle prospettive di armonizzazione in un mercato interno che dovrebbe essere integrato.

8. Riepilogo.

La risposta italiana al problema degli IRC cristallizzata nella legge n. 108/1996, rischia di spingere i prenditori di credito verso operatori non regolamentati o esteri, oppure di incentivare pratiche contrattuali elusive. Il caso italiano esemplifica dunque come un'eccessiva regolazione a livello nazionale non solo distorca l'offerta interna di credito, ma, nella migliore delle ipotesi, crei ostacoli all'armonizzazione del diritto unionale e un forte, quanto inefficace per i risultati che comporta, svantaggio competitivo dell'ordinamento italiano.

L'esperienza italiana dimostra l'inefficienza e gli effetti controproducenti di un approccio rigido agli IRC, che non distingue, come avviene in pressochè tutti gli altri ordinamenti, a seconda della qualifica consumeristica o meno del prenditore del credito e bancaria dell'erogatore. Tali strumenti non solo non hanno risolto il problema per cui erano stati concepiti, ma hanno anche prodotto distorsioni di lungo periodo, esclusione sociale e un disallineamento regolatorio rispetto alle tendenze europee. È quindi giunto il momento di interrogarsi se regole imperative di questo tipo possano ancora essere giustificate. Un approccio europeo più flessibile, sensibile al mercato e armonizzato — incentrato su trasparenza, equità ed effettiva tutela del consumatore, senza ricorrere a rigidi controlli dei prezzi — appare non solo auspicabile, ma necessario.

Un'ultima riflessione riguarda la critica ricorrente, ampiamente diffusa nella dottrina italiana, contro l'introduzione di clausole generali vaghe in ambiti economicamente sensibili, come quello dei tassi di interesse. Prima della riforma del 1996, l'art. 644 del codice penale faceva riferimento allo "sfruttamento dello stato di bisogno" e alla "sproporzione rispetto ai tassi medi di mercato", attribuendo così ai giudici un ampio margine di discrezionalità. L'obiezione frequentemente sollevata è che tale discrezionalità giudiziale generi un livello inaccettabile di imprevedibilità. In ultima analisi, questa critica riflette un radicato scetticismo circa la capacità della magistratura italiana di elaborare in tempi ragionevoli categorie coerenti di pratiche abusive (*Fallgruppen*) e, soprattutto, di attenervisi nel tempo. Un'analisi completa delle ragioni istituzionali, sociali e persino sociologiche di tale sfiducia esula necessariamente dall'ambito del presente contributo. È tuttavia opportuno osservare che una possibile riforma potrebbe almeno muovere verso una soluzione in cui i tassi di interesse applicati da banche e intermediari finanziari autorizzati – soggetti a preventiva autorizzazione e a vigilanza prudenziale continua – siano considerati legittimi qualora risultino coerenti con il profilo di rischio del prestatore e con le garanzie prestate. Un simile sistema, che combini vigilanza e *risk-based pricing*, potrebbe ridurre il ricorso a rigidi tetti legali, mantenendo al contempo adeguate salvaguardie contro pratiche realmente abusive.